Introduzione

Mauro Campus, Stefano Dorigo, Veronica Federico, Nicole Lazzerini

Ragionare di imposizione fiscale per riportare al centro del dibattito la dimensione identitaria della cittadinanza europea può apparire contro-intuitivo. Nel sentire comune, si paga come conseguenza dell'essere parte della collettività. L'ipotesi centrale della ricerca presentata in questo volume, invece, sviluppa l'idea di dotare l'Unione di una risorsa propria di natura fiscale per contribuire a sostanziare la nozione di cittadinanza europea attraverso prestazioni di welfare intrinsecamente europee: *Pago, dunque sono (cittadino europeo)*.

Parafrasare la citazione cartesiana ha significato rilevare che il profilo fiscale – legato per l'appunto all'indagine in merito all'imposta propria dell'Unione – costituisce il mezzo per affrontare temi di più ampia portata, legati all'*essere* dell'Unione europea e dei suoi cittadini ed aventi al loro centro la declinazione transnazionale di solidarietà. Il profilo economico e finanziario – inscindibilmente connesso all'imposta e al suo gettito – trascende nella centralità degli impieghi, quindi dei beni e servizi che l'Unione potrà essere in grado di erogare, e nell'indispensabile superamento dei particolarismi nazionali che ciò implica.

La ricerca che qui si presenta – iniziata nel 2018 e sostenuta dall'Università degli Studi di Firenze all'interno dei programmi di ricerca rivolti ai giovani ricercatori – si è caratterizzata per una spiccata natura multidisciplinare ed ha combinato la ricerca giuridica (facendo dialogare il diritto tributario con il diritto dell'Unione europea e il diritto pubblico comparato) con quella di storia

Mauro Campus, University of Florence, Italy, mauro.campus@unifi.it, 0000-0002-3171-8256
Stefano Dorigo, University of Florence, Italy, stefano.dorigo@unifi.it, 0000-0002-6530-553X
Veronica Federico, University of Florence, Italy, veronica.federico@unifi.it, 0000-0002-4348-1153
Nicole Lazzerini, University of Florence, Italy, nicole.lazzerini@unifi.it, 0000-0002-9734-2968

Referee List (DOI: 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Mauro Campus, Stefano Dorigo, Veronica Federico, Nicole Lazzerini, *Introduzione*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/978-88-5518-591-2.02, in Mauro Campus, Stefano Dorigo, Veronica Federico, Nicole Lazzerini (edited by), *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'Ue tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, pp. 7-16, 2022, published by Firenze University Press, ISBN 978-88-5518-591-2, DOI 10.36253/978-88-5518-591-2

internazionale. Gli scritti raccolti in questo volume sono il frutto di una profonda rielaborazione dell'ultima tappa convegnistica di una serie di dibattiti e seminari: *Pago, dunque sono. Il Futuro dell'UE tra responsabilità fiscale, solidarietà orizzontale e nuova cittadinanza europea*, tenutasi nel novembre 2019 a Firenze.

Il dibattito sul futuro delle risorse proprie dell'Unione è aperto da alcuni anni (Majocchi 2015). Una serie di sfide globali – *in primis*, la crisi economica derivante dalla cosiddetta Grande contrazione e il terrorismo internazionale, oggi le conseguenze della pandemia da (covid-19 ma altresì la complicata gestione dei flussi migratori, il deterioramento dello Stato di diritto in alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale e l'improcrastinabile sfida ai sempre più severi cambiamenti climatici – richiede l'intervento dell'Unione. Essa è chiamata a mettere a disposizione dei suoi cittadini non solo diritti e libertà fondamentali, ma anche attività, servizi, strutture che oltrepassino la competenza dei singoli Stati. Negli ultimi quindici anni, sebbene obliqua e messianicamente aggrappata ai suoi dogmi, la politica europea si è mostrata proclive al bizzarro ergersi a modello di probità di una Germania ossessionata dai suoi spettri, ma non si è dimostrata totalmente immobile. Non sono mancati qui e là segnali che hanno alluso – non solo retoricamente – all'accelerazione del processo di unificazione: quello incorniciato da idealità resistenziali filtrate attraverso le esperienze costituzionali e dal rigetto dei nazionalismi. L'unificazione dell'epoca post-bipolare riguarda l'Europa *tutta* e la riguarda perché le classi dirigenti europee degli anni Novanta compresero che la democratizzazione dei paesi appartenenti all'ex sfera sovietica doveva marciare verso il modello 'comunitario'. L'azzardo di allargamenti così significativi – perché azzardo fu – ha aperto una stagione che sfida prova il funzionamento delle basi costitutive della UE soprattutto nel suo confine orientale. Quello che viviamo è il terzo tempo dell'integrazione continentale, che difficilmente è paragonabile al cammino delle origini. Ed è in questo campo, quello dell'*europeizzazione* dell'Europa post Guerra fredda, che si sta giocando una partita dagli esiti quanto mai incerti. Prescrivere il modello elaborato da Francia, Germania federale e Italia fu piuttosto automatico quando ad aderire fu Regno Unito, che ripetutamente guardò al successo della formula comunitaria negli anni Sessanta. Analogamente, gli allargamenti mediterranei a Spagna, Portogallo e Grecia giustificarono la pomposa retorica della 'potenza civile' innervata dal modello di economia sociale di mercato che, temperando gli eccessi del capitalismo atlantico, avrebbe dovuto riprodurre all'infinito progresso sociale e *Welfare State*. Ammesso che quell'immagine sia mai stata realtà, certo è che essa ha gradualmente mostrato la sua evanescenza. La costruzione europea degli anni Novanta è anche quella della sbornia neoliberista e dell'importazione di un vangelo mercatista destinato a stravolgere il profilo mite e inclusivo che caratterizzava lo spirito comunitario delle origini (Celi et al. 2020). In quegli anni si aprirono crepe profonde nell'immagine levigata di un edificio non finito che pretendeva di rivaleggiare da superiori altezze morali con gli Stati Uniti. La presa di coscienza che la fine della Guerra fredda segnava anche il momento in cui le alternative al capitalismo potevano essere sotterrate coincise con un'accelerazione sul versante dell'integrazione economica, che portò all'in-

troduzione del segno tangibile dell'integrazione *politica*: la moneta unica. Ma l'Eurozona non è l'Europa e men che mai è l'Europa immaginata dagli ideatori del progetto comunitario, poiché lo spazio contemporaneo dell'Unione non deve emanciparsi dall'onta della sconfitta e neanche deve gestire i costi politici del conflitto bipolare. L'Europa contemporanea è ricca ma sempre più vulnerabile e diseguale, fondata sul dogma dell'*export lead growth* che soffoca la crescita del mercato interno, guidata da una classe politica che fatica enormemente a governare le emergenze, a programmare il futuro e, ora, per di più delegittimata dal montare di sovranismi difficili da rubricare in un'unica famiglia (Ottaviano 2019). L'Europa *post* Brexit, quella che sperimenta per la prima volta la *disintegrazione*, è assediata dal risorgere prepotente d'insicurezze antiche e da inediti timori che essa non riesce a decifrare (Zielonka 2016; e anche Campus 2020). L'afasia politica di una classe dirigente che a ogni latitudine dell'Ue sembra esperta solo in equilibrismi e in ogni pratica dilatoria fa guardare all'Unione come soggetto capace di porre in essere politiche attive per garantire il benessere nello spazio comune, sebbene a tale richiesta non possa essere data risposta nei limiti delle attuali regole che presiedono al sistema di finanziamento dell'Unione (Van Middelaar 2019). Quest'ultimo, infatti, benché formalmente improntato al criterio delle risorse proprie, non prevede un'imposta europea, ma si fonda sui contributi di ciascuno Stato membro in base al reddito relativo, insieme ai dazi doganali riscossi alle frontiere esterne e a una piccola quota basata sull'imposta sul valore aggiunto. Ciò indebolisce il perseguimento da parte dell'Unione degli obiettivi sopra accennati, sotto vari profili. Innanzitutto, il meccanismo fondato sul trasferimento di risorse provenienti dagli Stati membri da un lato non garantisce la tempestività e l'adeguatezza dell'approvvigionamento delle casse europee. Ciò appare di tutta evidenza se si tiene conto di un dato quantitativo: il bilancio dell'Unione non supera oggi l'1% del PIL dell'Eurozona (Majocchi 2015, 469). Dall'altro lato, la sostanziale dipendenza degli interventi dell'Unione dagli Stati membri comporta che i trasferimenti di risorse all'Unione, nell'immaginario collettivo (e nella corriva ma assai praticata narrazione euroscettica) siano percepiti come denari 'sottratti' ai cittadini, mentre la mediazione statale con riguardo all'utilizzo delle somme provenienti dal bilancio Ue implica che ciò che di buono proviene dall'Unione sia ricollegato all'azione non di quest'ultima ma degli Stati stessi. Con la duplice, deleteria, conseguenza che – nell'opinione dei propri cittadini – è lo Stato a intestarsi i meriti per ciò che di positivo viene dall'Ue. Ciò provoca evidentemente una sottovalutazione del ruolo dell'Unione, o al più lo circoscrive alle situazioni negative e legittima il confronto tra l'entità delle somme trasferite ed il *valore* dei beni e dei servizi di ritorno, secondo la logica del *juste retour* che alimenta la concorrenza e le recriminazioni tra gli Stati membri.

L'esigenza di un cambio strutturale di prospettiva emergeva già dal *report* del gruppo di lavoro presieduto da Mario Monti, pubblicato nel febbraio 2017 e dedicato proprio al futuro assetto del sistema di finanziamento dell'Unione (High Level Group on Own Resources, *Future Financing of the EU. Final Report and Recommendations December 2016*). Partendo dalla constatazione dell'insufficienza del meccanismo delle risorse proprie, il *report* avanza una serie di

proposte di modifica, alcune fondate proprio sull'introduzione di un tributo europeo[1]. L'approccio proposto dal 'Gruppo Monti', che la Commissione europea ha condiviso nel *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Unione europea* del 28 giugno 2017 (COM [2017] 358)[2] si fondava proprio sulla considerazione che, se si vuole consentire all'Unione di erogare servizi a vantaggio del complesso dei cittadini europei, allora occorre consentirle di reperire e gestire in modo autonomo le necessarie risorse[3].

Emerge, qui, il collegamento tra imposta e *welfare* in un contesto sovranazionale, di grande interesse per la ricerca su cui si fonda questo volume. L'imposta presuppone infatti l'individuazione delle funzioni che l'Unione è chiamata a finanziare, in un'ottica contributiva, e conseguentemente della platea dei soggetti chiamati a concorrervi e del relativo titolo. Non è un caso che, in concomitanza con la presentazione e la discussione sul rapporto del Gruppo Monti, la Commissione abbia ritenuto opportuno arricchire il dibattito con un ulteriore documento, dedicato alla vocazione sociale dell'Unione (*Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa*, COM [2017] 206, 26 aprile 2017). In esso, si rintraccia il riconoscimento che la crisi del debito sovrano induce a ripensare l'approccio degli Stati alle politiche sociali e, soprattutto, si riconosce che «taluni aspetti della politica tributaria (come la base imponibile dell'imposta sulle società)» possono, se tradotti in norme ed azioni comuni, sostenere in modo più efficace la zona euro e garantire «una maggiore protezione ai suoi cittadini» (COM [2017] 206, p. 28). Da qui la conferma che, almeno nell'approccio della Commissione, si sta tracciando il *fil rouge* che lega capacità di reazione alle crisi economiche, diritto tributario e *welfare* sovranazionale[4].

[1] In una intervista rilasciata ad un noto quotidiano economico, Mario Monti ha chiarito che il gruppo di lavoro, nell'individuare possibili nuove risorse per l'Unione, ha deciso di «non scommettere su una singola formula, anche per lasciare margine di scelta ed evitare che uno stato membro possa opporsi d'emblée» (*Il Sole 24Ore* 2017).

[2] Si legge in tale documento che «il valore aggiunto europeo, che deve essere al centro del dibattito, consiste da un lato nel conseguimento degli obiettivi fissati nel Trattato e, dall'altro, nella definizione di un bilancio che preveda beni pubblici di dimensione europea o contribuisca a difendere le nostre libertà fondamentali, il mercato unico o l'unione economica e monetaria» (p. 8).

[3] Nella stessa intervista menzionata *supra* (*Il Sole 24Ore* 2017) Monti ha così riassunto la logica propria del lavoro del suo gruppo: «per meglio legittimare l'idea di una riforma delle risorse proprie spieghiamo che è necessario rivedere la struttura della spesa. In un contesto di bilancio redistributivo, come quello attuale, il metro di giudizio è il giusto ritorno. Invece, se l'obiettivo, come crediamo, debba diventare la produzione di beni e servizi, al livello europeo che i nostri cittadini aspettano, in campi quali la sicurezza o l'immigrazione, allora è necessario dare capacità all'Unione di erogare questi servizi».

[4] Si tratta di un auspicio condiviso in dottrina, ove si nota che «occorre avviare una battaglia politica per indurre gli Stati (...), dopo la cessione della sovranità monetaria, a rinunciare parzialmente anche alla sovranità fiscale, procedendo così, dopo l'Unione monetaria e l'Unione bancaria, verso un'Unione fiscale che a sua volta dovrà sfociare necessariamente in un'Unione politica» (Majocchi 2015, 487).

Allo stato attuale, tuttavia, 'teoria' e pratica faticano ad incontrarsi. Il piano Juncker, adottato nel giugno 2015 (Regolamento 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, 25 giugno 2015), nell'individuare un vasto programma di investimenti nell'area europea manca di concretezza nel determinare il flusso delle risorse necessarie: esso si fonda, infatti, su una parziale riallocazione di fondi esistenti tra i capitoli del bilancio dell'Unione e su investimenti attesi (ma di incerta portata) da parte della Banca Europea per gli Investimenti (BEI; sul piano Juncker, cfr. Fontana 2015). Allo stesso tempo, la proposta volta a introdurre un'imposta sulle transazioni finanziarie, formulata dalla Commissione già nel 2011 (così come altre proposte analoghe di cui si discute, come la *Carbon Tax*), oltre ad avere suscitato l'opposizione di molti Stati membri, non prevede che il relativo gettito sia direttamente messo a disposizione del bilancio europeo. Siamo, in definitiva, al cospetto di indirizzi che non colgono la rilevanza del nesso tra gettito dell'imposta e finanziamento di politiche sociali a livello europeo, tali cioè da garantire un livello qualitativo di *welfare* che oltrepassi ciò che gli Stati, singolarmente, sono in grado di realizzare.

Non pare che significativi mutamenti di rotta possano realizzarsi nell'ambito degli interventi per la riforma del sistema delle risorse proprie, presentati dalla Commissione il 27 maggio 2020 ed in parte approvati dal Consiglio nel dicembre dello stesso anno. La Commissione aveva suggerito l'adozione di un pacchetto di interventi finanziari a sostegno della ripresa, il cui finanziamento dovrebbe passare attraverso l'introduzione di nuove risorse proprie. Tra queste, due risorse proprie ecologiche basate l'una sul sistema dello scambio di quote di emissioni e l'altra su un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera; una consistente in un'imposta sui ricavi delle multinazionali digitali, sulla base dei lavori dell'OCSE e sulle proposte di direttiva già promosse nel 2018 dalla stessa Commissione. E, infine, una risorsa propria «basata sulle operazioni delle imprese (...) che traggono enormi benefici dal mercato unico dell'UE e che sono destinate a sopravvivere alla crisi anche grazie al sostegno diretto ed indiretto dell'UE».

Deve essere segnalata un'evidente lentezza nel varare tale progetto, poiché rispetto alle risorse proprie nel dicembre 2020 si è prevista una tabella di marcia per la loro graduale introduzione, e solo nel dicembre 2021 la Commissione ha presentato la propria proposta, centrata sui due prelievi ecologici rammentati e sull'attribuzione all'UE di una quota del maggior gettito che gli Stati membri otterranno a seguito dell'entrata in vigore delle proposte OCSE per la tassazione delle multinazionali digitali.

Al di là della tempistica per l'attuazione di tali misure – prevista tra il 2026 ed il 2030 –indicativa di un compromesso tutt'altro che agevole, ciò che resta è che, ancora una volta, siamo al cospetto di risorse che non realizzano alcun diretto collegamento tra coloro su cui graverà il carico finanziario delle misure (i cittadini e le imprese) ed il finanziamento del bilancio UE e, quindi, delle politiche europee. Esse restano mediate dall'intervento statale e si configurano quali mere forme di trasferimento all'Unione di risorse proprie di ciascuno Stato membro. Manca dunque una visione del finanziamento delle spese comuni

collegata direttamente (e diremmo anche visibilmente) al contributo solidaristico dei soggetti chiamati alla contribuzione.

Partendo da tali considerazioni, questo volume intende offrire una riflessione sull'esigenza di introdurre una vera e propria imposta europea: un tributo, cioè, che sia deciso a livello dell'Unione, sia costruito in modo da colpire presupposti che manifestino posizioni di vantaggio collegate a beni, servizi o libertà rese fruibili dall'ordinamento europeo, e il cui gettito sia destinato alla realizzazione di funzioni di interesse comune a tutti gli Stati membri e percepibili dai cittadini. Per quanto ciò possa apparire *prima facie* contro-intuitivo, un tributo che, senza l'intermediazione degli Stati membri, si impone a coloro – persone fisiche e giuridiche – che beneficiano dei vantaggi del mercato interno e della libera circolazione può divenire lo strumento per una maggiore consapevolezza del valore *politico* dell'Unione europea e, allo stesso tempo, una leva per amplificare quest'ultimo, attraverso l'utilizzo del gettito del tributo proprio per la creazione di un welfare europeo.

Una genuina partecipazione alla costruzione europea, com'è accaduto nella storia costituzionale ed istituzionale degli Stati moderni, richiede che accanto ai diritti vi siano anche dei doveri, primo fra tutti il dovere sia di contribuire alla costruzione ed alla vita dell'Unione per i servizi che direttamente se ne ricavano, sia, in chiave solidarista, di contribuire al perseguimento dell'uguaglianza sostanziale e alla garanzia di un nucleo essenziale di diritti sociali per tutti che, per essere attuati, trascendono il livello ordinamentale interno per approdare, nella loro pienezza, a quello europeo. Tuttavia, sono proprio i doveri a mancare nel bagaglio di conseguenze giuridiche che i cittadini degli Stati membri ricavano dalla presenza dell'Unione europea.

Un tributo europeo consentirebbe di perseguire, dunque, una pluralità di obiettivi: attribuire alla Ue risorse aggiuntive per rispondere alle crisi congiunturali senza influenze dirette da parte degli Stati membri; consentire ai cittadini di 'percepire', attraverso il pagamento del tributo all'Unione, la propria partecipazione responsabile ad essa e di controllare di conseguenza – attraverso i propri rappresentanti nel Parlamento europeo – il modo in cui il gettito viene allocato tra le diverse attività che l'Unione può, nell'ambito delle proprie competenze, porre in essere per realizzare obiettivi di interesse comune. In definitiva, collegare direttamente il sacrificio economico individuale a vantaggi che potrebbero non interessare direttamente e subito tutti, ma che ridondano a beneficio della cittadinanza europea, e in concreto a coloro che, a prescindere dalla nazionalità, in una certa congiuntura storica fruiscono dei beni pubblici europei. In altre parole, nel tributo così delineato si mescolano e trovano equilibrio alcuni caratteri che dovrebbero essere imprescindibili dell'identità europea, *in primis* la solidarietà e l'accesso a un nucleo di diritti sociali.

Il tributo europeo permetterebbe, inoltre, di contribuire al perseguimento, all'interno dei confini dell'Unione, di una reale giustizia fiscale, che sanzioni gli ordinamenti disposti ad accogliere i contribuenti più scaltri, consentendo loro di risparmiare imposte e di privare quindi gli Stati dove si svolge la loro attività delle risorse per finanziare le spese sociali.

Il paradosso messo in evidenza dalla ricerca *Pago, dunque sono (cittadino europeo)* è che l'Unione europea si potrebbe rilanciare non con più diritti, ma introducendo doveri, in particolare il dovere solidaristico per eccellenza: quello fiscale. Attraverso un'imposta applicata direttamente dalla Ue ed il cui gettito confluisca nel suo bilancio si consentirebbe, insomma, ai cittadini di partecipare direttamente al finanziamento dell'Unione, svincolando perciò il sacrificio economico dalla mediazione statale e collegandolo invece ad una nozione più solidaristica di cittadinanza, estesa a situazioni che si collochino ovunque nel territorio europeo, senza più alcuna limitazione nazionale. Il tributo, come strumento di appartenenza a una comunità organizzata, conferirebbe poi all'ordinamento europeo una autonomia rispetto agli Stati membri, che troverebbe la sua radice direttamente nella partecipazione ad esso dei cittadini europei.

Per usare una felice espressione di Miguel Maduro, il «miracolo» della cittadinanza europea sta nel fatto che «l'accesso alla cittadinanza europea passa attraverso la cittadinanza di uno Stato membro, che è disciplinata dal diritto nazionale, ma, come qualsiasi forma di cittadinanza, costituisce il fondamento di un nuovo spazio politico, dal quale scaturiscono diritti e doveri che vengono fissati dal diritto dell'Unione europea e non dipendono dallo Stato»[5]. Sulla base di queste considerazioni il volume dà voce al punto di vista di molti studiosi di discipline differenti, che hanno raccolto la sfida di ripensare le nozioni di solidarietà e cittadinanza partendo dal presupposto che il dovere fiscale rappresenti il presupposto dell'una e dell'altra. A livello europeo, il dovere fiscale dovrebbe perciò acquisire nuova importanza, spingendosi oltre i confini del singolo Stato.

Un'imposta istituita dall'Unione e destinata a finanziarne le funzioni di interesse generale può quindi dare avvio ad un processo virtuoso, centrato sull'identificazione di un «interesse pubblico europeo», nel quale i contribuenti, proprio perché chiamati direttamente a finanziare servizi di cui fruiscono o possono fruire, sono in grado di valutare la qualità di svolgimento di tali funzioni e sviluppare un senso civico europeo secondo la formula – che va adattata al contesto sovranazionale – «pago, vedo, voto»[6].

Le sfide poste dalla crisi pandemica del covid-19 a livello sanitario, economico, sociale e politico aprono opportunità inaspettate per ripensare l'essere *unione* dell'Unione europea. In questo contesto, proposte come quella di una tassazione duplicemente europea, sia in quanto di imposta propria dell'Unione, sia in quanto volta a rispondere a finalità di respiro europeo, e di stampo solidaristico potrebbero trovare meno resistenze politiche. Se è vero, infatti, che molte sono state le critiche all'Unione nella gestione della pandemia, è vero che esse attengono più a ciò che essa non ha fatto perché non poteva farlo,

[5] Conclusioni di Maduro nella causa C-135/08, Janko Rottmann contro Freistaat Bayern (par. 23).

[6] Nel citato *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Unione europea* (COM [2017] 358), la Commissione nota che «i contribuenti europei si aspettano un bilancio dell'Ue trasparente e di facile comprensione che consenta di ottenere il massimo da ogni euro speso: i risultati conseguiti devono essere visibili e misurabili» (p. 11).

nell'attuale quadro giuridico. La crisi in corso ha aperto la strada a un irrobustimento istituzionale tardivo e ambiguo, ma la costruzione di una cultura europea non passa *solo* dalla valutazione di *performance* economiche, e dovrebbe piuttosto passare per la presa di coscienza che la retorica europeista non è più sufficiente ad alimentare la popolarità di un progetto la cui reputazione è stata umiliata ripetutamente. E dunque il *momentum* potrebbe essere propizio per il ripensamento del rapporto tra doveri (incluso quello fiscale) e appartenenza ad una comunità solidale, in chiave europeista.

Il volume si apre con una riflessione sulla solidarietà come valore fondativo, seppur in maniera indiretta ex art. 2 TUE, e teleologico dell'Unione. In questo quadro, Francesca Polacchini ripercorre i Trattati fondativi ed analizza il principio di solidarietà così come emerge tanto nel TUE che nel TFUE e nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE per soffermarsi sul dovere tributario del cittadino europeo nell'ottica della promozione di un 'welfare eurounitario' che, espressione del principio solidaristico, sostanzierebbe la cittadinanza europea, condizione indispensabile per dar corpo ad un reale popolo europeo. Se comparato con il principio solidaristico che fonda l'ordinamento costituzionale italiano, però, quello europeo risulta indubbiamente più debole. Come osserva Barbara Pezzini, infatti, «manca in ambito UE un assetto solidaristico che lo caratterizzi in termini anche solo paragonabili a quelli del sistema costituzionale italiano», in quanto, nella dimensione europea, non è presente quel circuito che rende possibile, per i cittadini contribuenti, condizionare le scelte del decisore pubblico in materia di welfare. Ecco allora che l'idea di una imposta propria europea potrebbe rappresentare «il seme, l'innesco, di un sistema solidale europeo». Su questo profilo Camilla Buzzacchi propone una visione centrata sull'integrazione «tra il livello nazionale, mosso dall'eguaglianza sostanziale, e il livello europeo, mosso dal principio di non discriminazione o dell'eguaglianza formale». Questo fenomeno di «completamento reciproco» tra i due ordinamenti potrebbe condurre all'esito virtuoso dell'emersione anche in ambito europeo di una «logica solidaristica», tipica dei sistemi fiscali nazionali ma sin qui sostanzialmente ignota all'ordinamento europeo.

Occorre esplorare, a questo punto, la percorribilità della proposta, ovvero la possibilità, per l'Unione, di imporre un tributo proprio. Ed è su questo tema che vertono, con sottolineature differenti, gli altri contributi del volume. Gianluigi Bizioli, attraverso un'analisi puntuale delle competenze in materia fiscale dell'Unione, non esclude a priori la competenza dell'Unione nell'imporre un tributo proprio. Pur in assenza, nei Trattati, di uno specifico potere impositivo a favore dell'Unione, l'autore sostiene che tale competenza sia «deducibile dal sistema delle risorse proprie e, in particolare, dal suo collegamento funzionale con gli obiettivi e le politiche dell'Unione». *A fortiori*, si tratta di una competenza non in contrasto con l'assetto istituzionale dell'Unione, ma giustificata da una «legittimazione autonoma da parte dei cittadini dell'Unione».

Ad approfondire ed allargare il campo è il contributo di Alberto Majocchi, che riprende il filone del federalismo fiscale e discute dell'ambito applicativo della *carbon tax* e del *Green Deal* e delle sfide al bilancio europeo lanciate dal *Re-*

covery Plan. Il riconoscimento di un potere fiscale in capo all'Unione potrebbe, secondo l'autore, dare un senso «all'evoluzione della fiscalità europea verso una struttura più equa e trasparente che preveda un ruolo per l'Unione non soltanto nella politica di stabilizzazione e sviluppo, ma anche nella funzione allocativa, con una maggiore produzione di beni pubblici europei».

Enrico Traversa e Stefania Lotito Fedele si spingono oltre, arrivando a chiedersi se «l'attuazione di un vero e proprio obbligo di solidarietà in materia di bilancio non implichi necessariamente l'introduzione di risorse proprie di natura tributaria per garantire l'efficienza delle politiche dell'Ue», soprattutto alla luce della crisi multidimensionale causata dalla pandemia. Senza dubbio, tale riforma potrebbe costituire un importante rafforzamento dell'Unione come unione politica sia stabilendo un legame più diretto tra tassazione e spesa a livello europeo, sia permettendo all'Unione di istituire programmi paneuropei di stimolo economico e meccanismi di solidarietà. E pur tuttavia, gli autori sottolineano come, a loro giudizio, da un punto di vista giuridico, l'adozione di un'imposta propria potrebbe richiedere modifiche importanti dei Trattati così come non trascurabili potrebbero essere i costi amministrativi legati ad una tassa completamente nuova in 27 Stati membri.

Chiudono il volume i contributi sulle caratteristiche giuridiche ed applicative di una possibile imposta europea e sull'utilizzo delle eventuali risorse proprie.

Olimpia Fontana, attraverso l'analisi delle fonti e degli impieghi del bilancio dell'Unione, mette in relazione l'imposta europea con la tutela dei beni pubblici europei, e sottolinea come il principio solidaristico abbia, in quella sede, un peso specifico non irrilevante. Con questa riflessione, si chiude il cerchio: solidarietà come presupposto e come ricaduta di un processo redistributivo delle risorse in cui i confini nazionali diventano irrilevanti e che potrebbe affermarsi, finalmente, come genuinamente europeo.

Infine, Daniele Canè tratteggia il presupposto e la struttura giuridica di un'imposta sui redditi derivanti dall'esercizio di attività d'impresa nel territorio europeo, quale possibile tributo proprio dell'Unione Europea. L'imposta sulle imprese che beneficiano delle libertà assicurate dall'ordinamento europeo, e che si muovono nello spazio giuridico europeo, sintetizza, secondo l'autore, gli aspetti del beneficio e del concorso solidaristico alle spese pubbliche, che sono alla base – giuridica e storica – di ogni tributo. Anticipa, inoltre, possibili evoluzioni di un tributo europeo riferito alle persone fisiche, che certo richiedono ulteriori progressi, non esclusivamente giuridici, secondo le linee indicate – e auspicate – nei contributi precedenti.

Nella varietà delle posizioni espresse da studiosi di diversa estrazione, giuristi ed economisti, si coglie una considerazione comune: è la fiducia sul fatto che il tributo, nella sua dimensione di risorsa propria, può essere lo strumento per rafforzare la costruzione europea, collegandola in modo diretto ed evidente ai suoi cittadini e fondandola, quel che più conta, sulla rilevanza della solidarietà. Una solidarietà non più mediata dalle scelte dei governi nazionali, ma gravante su ciascun contribuente e come tale capace di esaltarne il senso di appartenenza, cementando in concreto l'astratta e retorica formula dell'Europa come casa dei cittadini europei.

La crisi che attraversa il nostro continente ormai da più di un decennio – e che con la pandemia ha assunto un connotato non più solo economico e finanziario, ma anche e soprattutto sociale e, potremmo dire, esistenziale – può costituire terreno fertile per una rivoluzione che in tempi di crescita e benessere sarebbe (com'è stata in passato) preclusa. Come ebbe a dire Jean Monnet agli albori della costruzione europea, «l'Europa nascerà dalla crisi e sarà il risultato delle soluzioni che verranno adottate».

È il momento per immaginare vie non ancora battute e per trovare la coesione necessaria per metterle in pratica. Trasformare una crisi tormentosa – che è anche, da tempo, crisi di identità dell'ordinamento giuridico europeo – in un'opportunità di rilancio dell'Unione come genuina comunità di popoli. Dalla nostra latitudine la strada che stiamo percorrendo evoca in maniera bruciante l'attacco di *Forse un mattino* di Montale. Ciò che conta è che quando la strada sarà compiuta verso un traguardo che non si riesce a intravedere, non si debba recitare la chiusa della stessa poesia: *troppo tardi*.

Riferimenti bibliografici

Campus, M. 2020. "Farewell at last: la lunga strada per la Brexit." *Parolechiave* 1: 231-247.

Celi, G., Ginzburg A., Guarascio D., e A. Simonazzi. 2020. *Una Unione divisiva. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*. Bologna: il Mulino.

Fontana, O. 2015. "Il piano Juncker, la Bei e le risorse proprie." *Centro Studi sul Federalismo Policy Paper* 9: 3-19 .

Majocchi, A. 2015. "Nuove risorse per il finanziamento del bilancio europeo." *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze* I: 467-487.

Ottaviano, G. 2019. *Geografia economica dell'Europa sovranista*. Roma-Bari: Laterza.

Il Sole 24Ore. 2017. "Un bilancio Ue più adattabile alle circostanze. Beda Romano intervista Mario Monti." 14 gennaio, 2017.

Van Middelaar, L. 2019. *Alarums and Excursions. Improvising Politics on the European Stage*. New York: Agenda.

Zielonka, J. 2016. *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*. Roma-Bari: Laterza.